

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Penelitian Terdahulu

Hasil penelitian Avionita (2013) tentang pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja program peningkatan disiplin aparatur instansi pemerintah daerah dalam hal ini Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Bandung. Menunjukkan bahwa implementasi anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif terhadap kinerja program peningkatan disiplin aparatur instansi pemerintah daerah.

Hasil penelitian Kurrohman (2013) tentang kinerja keuangan pemerintah daerah setelah menggunakan anggaran berbasis kinerja dengan pendekatan value for money. Hasil dari penelitian ini adalah pemerintah daerah lebih ekonomis dan efisien dalam pengelolaan keuangannya setelah menggunakan anggaran berbasis kinerja.

Hasil penelitian Madjid dan Ashari (2013) tentang analisis implementasi anggaran berbasis kinerja (Studi kasus pada Badan Pendidikan dan Penelitian Keuangan menunjukkan bahwa: BPPK telah memenuhi kelengkapan dokumen Anggaran Berbasis Kinerja namun strategi BPPK dalam Renstra tidak dapat secara langsung diimplementasikan dalam kegiatan BPPK. BPPK telah menerapkan elemen-elemen Penganggaran Berbasis Kinerja namun masih terdapat perbedaan antara Indikator kinerja pada dokumen perencanaan dengan indikator kinerja pada Renja dan RKA KL, Baru sebagian kecil standar biaya keluaran

dapat diterapkan di BPPK, dan Evaluasi kinerja belum dapat dilaksanakan dengan optimal. Keberhasilan implementasi Anggaran Berbasis Kinerja di BPPK dipengaruhi oleh kelengkapan aturan, pemahaman, konsistensi dan evaluasi. Terdapat perbedaan terkait persepsi atas keberhasilan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja di BPPK antara pelaku/pelaksana perencanaan dan penganggaran yang menyimpulkan bahwa BPPK telah berhasil menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja.

Hasil penelitian Endrayani *et al.* (2014) tentang Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Studi Kasus pada Dinas Kehutanan UPT KPH Bali Tengah Kota Singaraja) memperlihatkan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah

Hasil penelitian Haspiarti (2012) tentang Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Studi Pada Pemerintah Kota Parepare) memperlihatkan bahwa perencanaan anggaran dan pelaporan/pertanggungjawaban anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan pelaksanaan anggaran serta evaluasi kinerja berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hal ini ditunjukkan dari hasil uji regresi linear berganda yang menunjukkan $Y = 7,904 + 0,223 X_1 + 0,222 X_2 + 1,433 X_3 + 0,227 X_4$. Berdasarkan hasil kesimpulan penelitian ini penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

B. Landasan Teori

1. Definisi Anggaran Berbasis Kinerja

Performance budgeting (anggaran yang berorientasi kinerja) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi serta rencana strategis organisasi. *Performance budgeting* mengalokasikan sumber daya ke program bukan ke unit organisasi semata dan memakai pengukuran output (*output measurement*) sebagai indikator kinerja organisasi (Bastian, 2010)

2. Sistem Penganggaran *Performance Budgeting*

Tabel 2.1 Sistem Penganggaran *Performance Budgeting*

Karakteristik Utama	Keunggulan	Kelemahan
<ol style="list-style-type: none">Secara umum sistem ini mengandung tiga unsur pokok yaitu pengeluaran organisasi yang diklasifikasikan menurut program dan kegiatan, pengukuran kinerja (<i>performance measurement</i>), dan pelaporan program (<i>program reporting</i>).Lebih berfokus pada pengukuran kinerja bukan pada pengawasan.Setiap kegiatan harus dilihat dari sisi efisiensi dan maksimalisasi output.Bertujuan menghasilkan informasi biaya dan kinerja yang dapat digunakan untuk penyusunan target dan evaluasi pelaksanaan kerja.	<ol style="list-style-type: none">Memungkinkan pendelegasian wewenang dalam pengambilan keputusan.Merangsang partisipasi dan memotivasi unit kerja melalui proses pengusulan dan penilaian anggaran yang bersifat faktual.Membantu fungsi perencanaan dan mempertajam pembuatan keputusan.Memungkinkan alokasi dana secara optimal dengan didasarkan pada efisiensi unit kerja.Menghindarkan pemborosan	<ol style="list-style-type: none">Tidak semua kegiatan dapat distandarisasikan .Tidak semua kinerja diukur secara kuantitatif.Tidak semua jelas mengenai siapa pengambil keputusan dan siapa yang menanggung beban keputusan tersebut.

Sumber: (Bastian, 2010)

Menurut Mardiasmo (2009) Anggaran dengan pendekatan kinerja sangat menekankan pada konsep value of money dan pengawasan atas kinerja output. (Mardiasmo, 2009) Siklus anggaran terdapat 4 poin menurut Mardiasmo yang diungkapkan dalam bukunya:

a) Tahap persiapan Anggaran (*Budget Preparation*)

Pada tahap persiapan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat. Selain itu, harus didasari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran.

b) Tahap Ratifikasi Anggaran

Tahap berikutnya adalah *budget ratification*. Tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Pimpinan eksekutif dituntut tidak hanya memiliki "*managerial skill*" namun juga harus mempunyai "*political skill*", "*salesmanship*" dan "*coalition building*" yang memadai. Integritas dan kesiapan modal yang tinggi dari eksekutif sangat penting dalam hal ini. Hal tersebut penting karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus memiliki kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

c) Tahap Pelaksanaan Anggaran (*Budget Implementation*)

Setelah anggaran disetujui oleh legislatif, tahap berikutnya adalah pelaksanaan anggaran. Dalam tahap pelaksanaan anggaran, hal penting yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Manajer keuangan publik dalam hal ini bertanggung jawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan handal untuk perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati, dan bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran periode berikutnya. Sistem akuntansi yang baik meliputi pula dibuatnya sistem pengendalian intern yang memadai.

d) Tahap Pelaporan dan Evaluasi Anggaran

Tahap terakhir dari siklus penganggaran adalah pelaporan dan evaluasi anggaran. Tahap persiapan, reifikasi, dan implementasi anggaran terkait dengan aspek operasional anggaran, sedangkan tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Jika tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan tahap *budget reporting and evaluation* tidak akan menemui banyak masalah.

3. Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah

Menurut Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) (2011) Akuntabilitas adalah kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan

hukum/pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), 2011). Sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan suatu tatanan, instrumen, dan metode pertanggungjawaban yang intinya meliputi tahap-tahap sebagai berikut.

a) Penetapan Perencanaan Strategis

Penetapan perencanaan strategis meliputi penyusunan visi, misi, tujuan, dan sasaran serta menetapkan strategi yang akan digunakan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan.

b) Pengukuran Kinerja

Dalam melaksanakan kegiatan, dilakukan pengumpulan dan pencatatan data kinerja. Data kinerja tersebut merupakan capaian kinerja yang dinyatakan dalam satuan indikator kinerja. Dengan diperlukannya data kinerja yang akan digunakan untuk pengukuran kinerja, maka instansi pemerintah perlu mengembangkan sistem pengumpulan data kinerja, yaitu tatanan, instrumen, dan metode pengumpulan data kinerja.

c) Pelaporan Kinerja

Pada akhir suatu periode, capaian kinerja tersebut dilaporkan kepada pihak yang berkepentingan atau yang meminta dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).

d) Pemanfaatan Informasi Kinerja bagi Perbaikan Kinerja secara Berkesinambungan

Informasi yang termuat dalam LAKIP tersebut dimanfaatkan bagi perbaikan kinerja instansi secara berkesinambungan.

Siklus akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2.1 Siklus Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (BPKP, 2011)

Siklus akuntabilitas kinerja instansi pemerintah seperti terlihat pada gambar 2 di atas dimulai dari penyusunan perencanaan strategis (Renstra) yang meliputi penyusunan visi, misi, tujuan, dan sasaran serta menetapkan strategi yang akan digunakan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Perencanaan strategis ini kemudian dijabarkan dalam perencanaan kinerja tahunan yang dibuat setiap tahun. Rencana kinerja ini mengungkapkan seluruh target kinerja yang ingin dicapai (*output/outcome*) dari seluruh sasaran strategis dalam tahun yang

bersangkutan serta strategi untuk mencapainya. Rencana kinerja ini merupakan tolok ukur yang akan digunakan dalam penilaian kinerja penyelenggaraan pemerintah untuk suatu periode tertentu. Dalam setiap tahun juga disusun dokumen Penetapan Kinerja atau Kontrak Kinerja, yang merupakan berisikan sasaran berupa *outcome* dan *output* yang harus dicapai dalam periode satu tahun anggaran. Setelah rencana kinerja ditetapkan, tahap selanjutnya adalah pengukuran kinerja. Dalam melaksanakan kegiatan, dilakukan pengumpulan dan pencatatan data kinerja. Data kinerja tersebut merupakan capaian kinerja yang dinyatakan dalam satuan indikator kinerja. Dengan diperlukannya data kinerja yang akan digunakan untuk pengukuran kinerja, maka instansi pemerintah perlu mengembangkan sistem pengumpulan data kinerja, yaitu tatanan, instrumen, dan metode pengumpulan data kinerja. Pada akhir suatu periode, capaian kinerja tersebut dilaporkan kepada pihak yang berkepentingan atau yang meminta dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Tahap terakhir, informasi yang termuat dalam LAKIP tersebut dimanfaatkan bagi perbaikan kinerja instansi secara berkesinambungan.